



Munich Personal RePEc Archive

**Fifteen years of the Colombian National Environmental System (Sistema Nacional Ambiental - SINA). Evaluation and perspectives. Synthesis of findings and recommendations - Panel of experts.**

Rudas-Lleras Guillermo

Foro Nacioal Ambiental

December 2008

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/54441/>

MPRA Paper No. 54441, posted 19. March 2014 12:46 UTC

## MESA DE EXPERTOS

### QUINCE AÑOS DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA), EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

#### SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

##### RESUMEN

Estas notas presentan una síntesis de los principales planteamientos, interrogantes e interpretaciones planteadas por los expertos en la mesa dedicada a los Quince años del Sistema Nacional Ambiental (SINA): Evaluación y Perspectivas, con la activa participación del ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora, alrededor de un aspecto central: el análisis de la gobernabilidad ambiental del Estado colombiano y de sus limitaciones, en contraste con las expectativas generadas por la ambiciosa reforma institucional que dio origen al SINA.

**A**l cumplirse los primeros 15 años de la reforma institucional que dio origen en Colombia al Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Foro Nacional Ambiental, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Consejo Nacional de Planeación y el Banco Mundial, se comprometieron a impulsar un proceso de discusión orientado a la evaluación del sistema. Para tal efecto se convocó esta primera mesa de trabajo, para iniciar un debate que se prolongará por el resto del año con una serie de eventos regionales.

Con participación de expertos del gobierno, de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de muchos de quienes han liderado la gestión pública ambiental en las últimas décadas, esta mesa de trabajo se concentró en aspectos sustanciales requeridos para evaluar la institucionalidad pública que actúa como núcleo central del SINA: el actual MAVDT, con su Unidad de Parques Nacionales; las corporacio-

nes autónomas regionales y las corporaciones de desarrollo sostenible; y el IDEAM, el Instituto Humboldt, el INVEMAR, el Instituto Sinchi y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, como institutos de investigación del SINA adjuntos y vinculados al MAVDT.

Estas notas presentan una síntesis de los principales planteamientos, interrogantes e interpretaciones planteadas por los expertos, con activa participación del ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora, alrededor de un aspecto central: el análisis de la gobernabilidad ambiental del Estado colombiano y de sus limitaciones, en contraste con las expectativas generadas por la ambiciosa reforma institucional que dio origen al SINA.

Tomando como referencia inicial los planteamientos sobre diversos componentes del SINA formulados por los analistas, el debate se organizó alrededor de cinco ejes temáticos: 1) el

\* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -

**Universidad de  
los Andes**  
Facultad  
de Administración

  
FUNDACIÓN  
ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR

  
Fundación  
**Natura**  
COLOMBIA

**gtz**

por encargo de

 Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

Cooperación Alemana  
al Desarrollo

  
TROPENBOS INTERNATIONAL  
Colombia

  
• ECOFONDO •

  
**WWF**

**E**l costo económico de la degradación ambiental en Colombia alcanza niveles significativos, de alrededor del 3,7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Estos costos se derivan, principalmente, de un inadecuado manejo ambiental y de las deficiencias de ordenamiento efectivo del territorio, lo que genera impactos negativos reflejados en las tasas de muertes prematuras, la morbilidad y la productividad, causadas, entre otros, por la mala calidad de las aguas, la contaminación atmosférica y los desastres naturales.

costo económico de la degradación ambiental en el país y la evolución de los recursos públicos asignados por el Estado para enfrentar, desde el SINA, esta degradación; 2) la evaluación del MAVDT y de las corporaciones autónomas regionales, identificando sus principales logros, sus limitaciones, y los aspectos institucionales y legales que condicionan las relaciones entre estos dos niveles de la administración pública ambiental; 3) los aportes al desarrollo del conocimiento por parte de los cinco institutos de investigación del SINA, y sus retos en el marco de la consolidación de la política ambiental; 4) aspectos críticos del marco jurídico relacionado con el sistema de áreas protegidas en Colombia; y 5) la visión del MAVDT frente a la situación actual, las perspectivas y los retos planteados para avanzar en el fortalecimiento del SINA.

Sin que exista siempre unidad de criterios ni interpretaciones homogéneas alrededor de cada uno de estos temas, a continuación se presentan los principales puntos que se expresaron durante la mesa de trabajo. Sin excluir, deliberadamente, aquellos aspectos en donde se presentan divergencias en el análisis del SINA y de su contexto.

## 1. COSTO ECONÓMICO DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL SINA

- El país ha evolucionado de tal forma durante los últimos 15 años, que el tipo de retos de carácter ambiental que deben ser afrontados por el SINA difieren sustancialmente de aquellos que regían en el momento de su creación. Esto obliga a plantear una política ambiental y una institucionalidad del sistema que actúen con el debido dinamismo, para ajustarse a los nuevos retos que se plantean; y prestando especial atención a la necesaria revisión de regulaciones ambientales que ya no se adecúan a los momentos actuales.
- Las actuales tendencias de desarrollo, con el avance de los tratados de libre comercio y las perspectivas inmediatas de incremento acelerado de la minería, de los biocombustibles y

de la explotación de hidrocarburos (concentradas principalmente en regiones con baja capacidad de las autoridades ambientales), plantean nuevos retos que obligan a replanteamientos de fondo de muchas de las prioridades ambientales del país. Estos se expresan en la creciente degradación de ecosistemas estratégicos tales como los páramos, el deterioro acelerado de los cuerpos de agua, y el notable incremento en la contaminación del aire en las grandes ciudades, entre otros.

- El costo económico de la degradación ambiental en Colombia alcanza niveles significativos, de alrededor del 3,7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Estos costos se derivan, principalmente, de un inadecuado manejo ambiental y de las deficiencias de ordenamiento efectivo del territorio, lo que genera impactos negativos reflejados en las tasas de muertes prematuras, la morbilidad y la productividad, causadas, entre otros, por la mala calidad de las aguas, la contaminación atmosférica y los desastres naturales<sup>1</sup>.
- Se llama la atención sobre el hecho de que muchos de estos impactos, con clara expresión urbana, se originan en fuertes presiones de la ciudad sobre los ecosistemas naturales y, por tanto, la ciudad debe asumir cabalmente su responsabilidad en la conservación de estos ecosistemas.
- Se resalta el efecto positivo, en términos económicos y de calidad de vida de la población, de la conservación de áreas naturales de especial interés ecosistémico. Al respecto, se llama la atención sobre el potencial del país para negociar recursos internacionales asociados a los servicios ambientales globales que prestan los bosques naturales.
- La financiación del SINA, y el marco jurídico que fija sus reglas, se expresa principalmente en dos grandes componentes. En primer lugar, las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales, con especial peso de las transferencias del impuesto predial de los municipios, de las transferencias del sector eléctrico, y de las altas rentas de capital de algunas de ellas. Y, en menor medida, los aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN) al resto del SINA, dependiendo de este presupuesto de manera determinante el Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cinco institutos de investigación, buena parte de las corporaciones autónomas regionales, todas las corporaciones de desarrollo sostenible y el Viceministerio de Ambiente.
- El comportamiento de los aportes del PGN al SINA refleja, durante los tres primeros años de

su operación, un creciente nivel de prioridad otorgado por las autoridades nacionales a la estructuración del sistema. Si embargo, en los siguientes años se presenta una marcada disminución de esta prioridad, expresada, en primer lugar, en el acelerado declive en términos absolutos de esta asignación. Además, en la notable pérdida de participación del SINA en el total del PGN, pasando de representar un 0,52 por ciento del mismo en 1996, a sólo un 0,14 por ciento en 2006. Lo cual indica una notable pérdida de la prioridad relativa otorgada por el Estado al tema ambiental, frente a otros componentes de la política pública. Y, consistentemente con esto, en una marcada pérdida de importancia del presupuesto nacional ambiental como porcentaje del PIB, bajando de un 0,11 por ciento en 1996, a un 0,04 por ciento en 2006; es decir, una tendencia inversa de estos recursos, frente al incremento de los impactos ambientales derivados del crecimiento económico y de la población<sup>2</sup>.

- Esta tendencia negativa de largo plazo empieza a ser contrarrestada en alguna medida, en los últimos dos años, con los esfuerzos nacionales por incrementar las asignaciones presupuestales a Parques Nacionales y, en menor medida, a la mayoría de los institutos de investigación. Esto refleja los avances de una estrategia que propende por la sostenibilidad financiera de la política de biodiversidad y, muy especialmente, de las áreas protegidas. Sin embargo, para cambiar la tendencia histórica se requiere, no sólo mantener este esfuerzo, sino consolidarlo y ampliarlo hacia los otros componentes del SINA, los cuales siguen estando seriamente afectados por la tendencia decreciente en la asignación de recursos nacionales al SINA en los últimos 10 años.
- Se han fortalecido las rentas propias de algunas corporaciones, dentro de las que se destacan la CVC, la CAR, Corantioquia, la CDMB, la CRC, la CVS, Cornare y Corpoguajira. Este es el resultado del sólido aporte de sus principales fuentes de financiación: el impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las regalías por explotación de recursos mineros, y las rentas de capital acumulado. Como resultado, la tendencia histórica de este componente del financiamiento de la política ambiental muestra un crecimiento sostenido como porcentaje del PIB, subiendo del 0,14 por ciento en 1996, al 0,28 por ciento en 2005; y una participación igualmente creciente en el PGN, pasando del 0,65 por ciento en 1996 al 0,91 por ciento en 2005. No obstante, este comportamiento positivo no puede ocultar las gran-

des deficiencias, y la marcada tendencia al deterioro presupuestal, de la mayoría de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de desarrollo sostenible. En efecto, dos terceras partes del total nacional de las rentas propias de las corporaciones se concentran únicamente en las ocho aquí reseñadas<sup>3</sup>.

- Frente a esta situación, el eje central de una estrategia para garantizar la sostenibilidad financiera del SINA debe estar marcado por una asignación real de prioridades adecuadas al sector ambiental, por parte de las autoridades fiscales nacionales, cuando se define la distribución sectorial del PGN. Un ejemplo claro de esta estrategia es lo que se empieza a vislumbrar en Parques Nacionales en los últimos dos años, lo cual debe ser mantenido y fortalecido.
- Otros componentes de una estrategia de sostenibilidad financiera de las instituciones del SINA deben ser incorporados, como complemento, al referido eje central de cambio de la tendencia de asignación de recursos en el PGN. Dentro de ellos se destacan cuatro aspectos que, por su elevado potencial, merecen ser cuidadosamente revisados: las tarifas de las tasas de uso del agua, las cuales se encuentran actualmente en niveles prácticamente nulos; el cumplimiento de metas de actualización catastral en los municipios, y la participación de las corporaciones en el impuesto predial; el mecanismo de redistribución de las rentas propias de las corporaciones; y la necesidad de concentrar las inversiones que las corporaciones orientan a los planes regionales de agua, hacia la conservación de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos, y no en la construcción de infraestructuras de agua potable y saneamiento básico para las cuales están asignados importantes recursos de los entes territoriales y del PGN.
- La cooperación internacional, bilateral y multilateral, especialmente de los Países Bajos y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility, GEF*), ha jugado un importante papel en el financiamiento de la política ambiental en Colombia. Sin embargo, es necesario prevenir

**L**a tendencia negativa de largo plazo empieza a ser contrarrestada en alguna medida, en los últimos dos años, con los esfuerzos nacionales por incrementar las asignaciones presupuestales a Parques Nacionales y, en menor medida, a la mayoría de los institutos de investigación. Esto refleja los avances de una estrategia que propende por la sostenibilidad financiera de la política de biodiversidad y, muy especialmente, de las áreas protegidas.



**Las evaluaciones del SINA muestran, en términos generales, dos períodos claramente diferenciados: entre 1994 y 2002, período de evidente consolidación, aunque claramente restringida, en muchas regiones del país; y desde 2002 hasta el presente, con un claro debilitamiento de la institucionalidad y una notoria pérdida de prioridad en el contexto de las políticas nacionales.**

la exagerada dependencia de esta cooperación por parte de componentes estratégicos del SINA, tales como Parques Nacionales y algunos institutos de investigación. Dependencia esta que

genera, en primer lugar, una gran inestabilidad de las instituciones, al depender su financiamiento de proyectos y fuentes de recursos transitorios. Y en segundo lugar, el alto riesgo de transferencia de estos recursos, por parte de los cooperantes, hacia sectores de política con mayor prioridad asignada por el gobierno nacional.

- Es urgente consolidar la información financiera disponible para estructurar un sistema de información ágil, oportuno y transparente, que refleje en tiempo real las tendencias del comportamiento de la asignación de recursos públicos a la política ambiental. Este es un insumo imprescindible para una adecuada participación del sector público, del sector privado y de la sociedad civil, en la toma de decisiones adecuadas para afrontar los retos de sostenibilidad financiera que enfrenta el SINA.

## 2. EVALUACIÓN INSTITUCIONALIDAD DEL SINA: EL MAVDT Y LAS CORPORACIONES

- En términos generales, las entidades del SINA en Colombia presentan un avance bastante positivo en comparación con la institucionalidad ambiental en los demás países de América Latina. En la clasificación de desempeño de la gestión ambiental realizada por las universidades de Yale y Columbia para el 2008, Colombia aparece en el noveno lugar, entre casi 150 países, superada en el continente americano únicamente por Costa Rica<sup>4</sup>. Aunque este tipo de mediciones puede ser discutible, esta clasificación debe ser tomada en cuenta cuando se trata de enfrentar las dificultades, a partir de lo ya construido.
- El esquema del SINA permitió estructurar autoridades ambientales regionales relativamente fuertes, con fuentes de financiación parcialmente blindadas frente a cambios de prioridad en las decisiones fiscales nacionales. Y capaces de enfrentar, en muchos casos, grandes retos impuestos por la heterogeneidad regional. Todo esto, retomando una importante experiencia y desarrollo institucional construido durante más

de cinco décadas, en varias regiones del país, con sus respectivas corporaciones.

- Las evaluaciones del SINA muestran, en términos generales, dos períodos claramente diferenciados: entre 1994 y 2002, período de evidente consolidación, aunque claramente restringida, en muchas regiones del país; y desde 2002 hasta el presente, con un claro debilitamiento de la institucionalidad y una notoria pérdida de prioridad en el contexto de las políticas nacionales<sup>5</sup>. Un aspecto que debe ser sometido a amplio debate, se relaciona con la efectividad de la fusión, en un mismo ministerio, de las políticas de vivienda, agua potable y saneamiento básico, con las de medio ambiente y recursos naturales renovables. Al respecto, los expertos resaltan el efecto negativo que esta decisión ha tenido sobre la institucionalidad y la asignación de prioridades al tema ambiental.
- El debilitamiento de la política ambiental se expresa principalmente en la pérdida de categoría dentro del Estado, al pasar de ser liderada desde un ministerio, para convertirse en un viceministerio. Se concentran además, en un mismo ministerio, funciones de regulador ambiental con las de sectores claramente regulados, tales como vivienda, y agua potable y saneamiento. Además, se desdibujan los temas ambientales en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y su presencia prácticamente desaparece de los Consejos Nacionales de Política Económica y Social (CONPES). Todo ello expresado, además, en la ausencia de un capítulo ambiental en las formulaciones de los planes de desarrollo. En consecuencia, las consideraciones ambientales pierden prioridad y aparecen desdibujadas en todo el escenario de las políticas sectoriales. En síntesis, la política ambiental queda en una macada marginalidad frente a las demás políticas públicas.
- En términos particulares, la pérdida de gobernabilidad se expresa también en el debilitamiento técnico de las distintas áreas del viceministerio (ecosistemas, licenciamiento y relaciones internacionales); en una pérdida sustancial de la capacidad de ejercer sus funciones básicas, como autoridad central y como coordinador del SINA, en aspectos centrales de regulación, planificación y definición de políticas. Así como en el incremento de tensiones y conflictos jurisdiccionales entre las distintas autoridades e instituciones ambientales: el MAVDT, las corporaciones autónomas regionales, las autoridades ambientales urbanas y los institutos de investigación.

- Las relaciones entre el ministerio y las corporaciones se han caracterizado, en términos generales, por una gran debilidad en el liderazgo del primero y por una deficiente coordinación en la implementación de la política ambiental. Situación que se ha visto todavía más agravada por el debilitamiento del ministerio, al transformarse en viceministerio.
- La pérdida de gobernabilidad ambiental se ha visto incrementada por las deficiencias y, en muchos casos, por el uso indebido de los mecanismos de participación de las organizaciones no gubernamentales en los consejos directivos de las corporaciones. Este tema debe ser sometido a una urgente revisión, para garantizar que los consejos directivos de las corporaciones adquieran un papel relevante en la gestión ambiental; y que sus integrantes asuman funciones sustanciales en los procesos de rendición de cuentas sobre los resultados de esta gestión.
- Un elemento central de las fortalezas del SINA lo constituye la concepción del esquema institucional, caracterizado por el carácter descentralizado, autónomo y democrático de las corporaciones regionales. Este factor se constituye en un elemento fundamental que hay que seguir desarrollando, en toda su potencialidad, antes de someterlo a intentos de reforma institucional que, fácilmente, podría menoscabar sus virtudes, especialmente bajo las actuales condiciones. Al respecto, se deben producir ajustes importantes entre los distintos niveles de gestión del SINA, y, especialmente, en su forma de interactuar articuladamente. Pero estos ajustes se pueden incorporar bajo del actual marco normativo, sin necesidad de introducir reformas estructurales del mismo.
- Las corporaciones, y las demás autoridades ambientales, tienen deficiencias para la definición de prioridades de inversión y del ejercicio de sus funciones misionales. Esto se ve seriamente afectado por las limitaciones de un real sistema de información ambiental, que permita orientar la toma de decisiones y hacer el respectivo seguimiento y evaluación a la implementación de la política, y al ejercicio de las funciones de autoridad ambiental. Los institutos de investigación del SINA deben jugar un papel relevante para enfrentar estas deficiencias.
- Un aspecto básico que deben fortalecer las corporaciones y, en general, la política ambiental regional, es su articulación adecuada en los planes regionales de agua potable, prestando especial atención dentro de ellos a la protección y manejo de las cuencas hidrográficas que

abastecen los acueductos. Para tal efecto, deben concentrar sus esfuerzos financieros en este aspecto, canalizando igualmente las inversiones obligatorias que en esta dirección deben realizar los entes territoriales (artículo 111 de la Ley 99). Y coordinando acciones con las inversiones en infraestructura física financiada por los entes territoriales y por el presupuesto nacional, principalmente a través del Sistema General de Participación (SGP) y el sistema de regalías. En esta dirección, especial atención debe prestarse en revertir la actual tendencia a destinar los recursos destinados a la política ambiental, hacia la inversión en infraestructuras de agua potable y saneamiento básico.

### 3. EVALUACIÓN INSTITUCIONALIDAD DEL SINA: LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

- La creación de los institutos de investigación ambiental del SINA se constituye en un acierto para el desarrollo de la política ambiental del país. Hoy se conoce mucho más sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, que lo que se conocía hace 15 años. Sin embargo, es necesario fortalecer su capacidad para generar conocimiento más articulado al diseño de la política ambiental, y al seguimiento y evaluación de su implementación a nivel nacional y regional<sup>6</sup>.
- Desde la perspectiva institucional, es preciso mantener su carácter científico y tecnológico, consolidando su estructura interdisciplinaria, y manteniendo el enfoque ecosistémico que les asignó la ley. Todo esto para garantizar que, en este caso, el desarrollo de la ciencia se ponga al servicio de la gestión ambiental.
- El país no ha percibido la real magnitud de recursos financieros que requiere la consolidación de la investigación, insumo básico para garantizar la aplicación de una adecuada política ambiental y de los recursos naturales. Además, el financiamiento de los institutos de investigación debe depender, fundamentalmente, de recursos del Estado central. Los ingresos provenientes de la cooperación internacional, y de la prestación de servicios de investigación, deben ser siem-

**U**n elemento central de las fortalezas del SINA lo constituye la concepción del esquema institucional, caracterizado por el carácter descentralizado, autónomo y democrático de las corporaciones regionales. Este factor se constituye en un elemento fundamental que hay que seguir desarrollando, en toda su potencialidad, antes de someterlo a intentos de reforma institucional que, fácilmente, podría menoscabar sus virtudes, especialmente bajo las actuales condiciones.

**Los institutos de investigación deben articularse, mucho más estrechamente y de manera prioritaria, a dos sistemas que determinan su naturaleza ambiental y científica: a las demás instituciones del SINA, y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Esta articulación, en doble vía, es un requisito fundamental para el cumplimiento de sus objetivos misionales.**

pre un complemento de una estrategia financiera sólida, y nunca el eje central de la misma.

- No se puede seguir manteniendo una situación en donde se conoce más de los temas ambientales colombianos en el exterior, que en el mismo país. Y no se debe permitir que, al tomar decisiones de asignación de recursos, se asuma que el país está sobre-diagnosticado en relación con estos temas. Por el contrario, se requieren muchos más recursos de los actualmente disponibles, para afrontar adecuadamente los retos de desarrollo del conocimiento que enfrenta el país.

- Los institutos de investigación deben ser los gestores básicos de un sistema de conocimiento, información e indicadores ambientales, el cual pueda garantizar la existencia de insumos adecuados para el diseño, seguimiento y evaluación de la política ambiental nacional y regional. Es necesario retomar los esfuerzos puntuales que se han hecho al respecto, para garantizar la existencia de sistemas de información e indicadores en permanente proceso de actualización y desarrollo. El papel del Dane, como rector del sistema estadístico nacional, debe ser fundamental y reconocido e incorporado a los esfuerzos para la consolidación de este sistema.

- Se ha avanzado bastante en la investigación sobre grandes unidades de análisis. Pero se requiere desarrollar mucho más aquellos niveles de escala y de detalle que permitan orientar la toma de decisiones de política a nivel nacional, regional y local, y consolidar conocimientos a escala genética y molecular.

- Los institutos de investigación deben articularse, mucho más estrechamente y de manera prioritaria, a dos sistemas que determinan su naturaleza ambiental y científica: a las demás instituciones del SINA, y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Esta articulación, en doble vía, es un requisito fundamental para el cumplimiento de sus objetivos misionales.
- La investigación ambiental debe articularse estrechamente con áreas temáticas de alta prioridad para las políticas públicas. Se resaltan entre ellas el conocimiento de las características ambientales del territorio, requerido para

diseñar e implementar planes de ordenamiento territorial; la disponibilidad de recursos hídricos, para satisfacer necesidades de agua potable y de los distintos sectores productivos; las condiciones del país para enfrentar la estrategia de desarrollo de los biocombustibles; y las condiciones de mercado y de competitividad para el desarrollo de productos asociados a los recursos naturales.

- Los institutos de investigación deben prestar especial atención a las demandas de información y conocimiento de las autoridades ambientales regionales, para suministrar insumos que apoyen su gestión como ejecutores de la política ambiental.
- El SINA, y en particular sus institutos de investigación, no pueden seguir siendo evaluados como si se encontraran en un sistema cerrado. Es preciso tener en cuenta que están inmersos en un sistema internacional de ciencia y tecnología, del cual deben hacer parte activa.

#### **4. ASPECTOS CRÍTICOS DEL MARCO JURÍDICO PARA ÁREAS PROTEGIDAS**

- El suelo está regulado, en aspectos centrales tales como la clarificación de dominio y la definición de vocación y uso, por la legislación agraria. Y su gestión está a cargo de entidades dependientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Como típico recurso natural renovable, la legislación y las instituciones ambientales deberían ejercer un papel rector sobre estos aspectos.
- En el país se presentan enormes vacíos normativos sobre áreas marinas, costeras y oceánicas. Con excepción de Coralina y de algunos Parques Nacionales, las autoridades ambientales no tienen jurisdicción sobre las áreas marinas, lo cual les impide incidir efectivamente en labores de protección y recuperación ambiental de las mismas.
- En los últimos años se ha presentado gran inestabilidad, jurídica e institucional, sobre los recursos pesqueros, típicos recursos naturales renovables, pasando su gestión, en menos de 20 años, del Inderena al Inpa, luego al Incoder y finalmente al ICA. De esta forma, la legislación y regulación de otorgamiento de permisos y control de la extracción se ha regido más por la ley agraria, que por la normatividad vigente para los recursos naturales renovables. Al respecto se propone que, en el caso de las áreas protegidas marinas, se les asigne a estas las funciones relacionadas con el manejo y control de la pesca en su jurisdicción, por la vía de la delegación.

- El sistema de áreas protegidas actúa bajo un régimen de excepción, cuando se superpone con los territorios colectivos de resguardos indígenas y de comunidades negras. De los 54 Parques Nacionales, en la actualidad hay 22 superpuestos con resguardos indígenas, y 20 con territorios colectivos de comunidades negras. Es decir, un régimen de excepción para la gestión de más de tres cuartas partes del total de áreas protegidas del sistema de Parques Nacionales. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con las normas jurídicas, no es posible sustraer territorio de ninguna de estas categorías ya declaradas, se recomienda una revisión de las mismas cuando se presenta esta superposición. O el establecimiento de categorías especiales, que den cuenta de este hecho particular.
- La perpetuidad de la declaración de áreas protegidas, y la imposibilidad jurídica de cambiar su destinación, obliga a que la declaración de las mismas sea una decisión de país, compatible con los procesos de ordenamiento ambiental del territorio.
- En la gestión del sistema de áreas protegidas y, en general, de los procesos de conservación de la biodiversidad, se debe analizar con detenimiento la carencia de un sistema educativo que induzca a la población local a permanecer en el territorio, con una visión de conservación y manejo sostenible de los ecosistemas naturales. Además del fortalecimiento de las autoridades ambientales, este es un requisito fundamental para garantizar el éxito de las políticas de conservación.

## 5. VISIÓN DEL MAVDT FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL, LAS PERSPECTIVAS Y LOS RETOS DEL SINA<sup>7</sup>

- La visión con la cual se estructuró el SINA, desde sus inicios, acertó en el tipo de modelo concebido. Sin embargo, no se han desarrollado todos los instrumentos, ni la potencialidad de los mismos. De allí que lo correcto ahora no sea implementar modificaciones estructurales al sistema, sino afinar su gestión para sacar los máximos resultados posibles. Especialmente ajustando el modelo corporativo, en particular de las corporaciones autónomas y de los institutos de investigación, pero sin cambiar sus características institucionales esenciales.
- La velocidad de los cambios en el entorno ambiental del planeta, y la velocidad del deterioro ambiental en el país, obligan a la activación de instrumentos regulatorios existentes, muchos de los cuales han permanecido inactivos, a pesar de tener un gran potencial. Estos

instrumentos se requieren para incrementar la efectividad de la regulación ambiental, aplicándola con la debida intensidad hacia las distintas instituciones reguladas.

- En términos financieros el sistema es, en su conjunto, sustancialmente más poderoso que cada una de sus partes. La bolsa ambiental del país alcanza en la actualidad un monto superior a un billón de pesos anuales. Sin embargo, existen notables inequidades en su distribución, quedando vacíos financieros en varias áreas del SINA. Frente a esta situación, se están buscando fuentes de financiación nuevas y estables que permitan llenar estos vacíos.
- Es necesario fortalecer la capacidad institucional ambiental, para hacer frente a los retos derivados de la explotación del inmenso potencial minero, y del crecimiento acelerado de la actividad productiva conseguida con la solución de los problemas de orden público.
- La institucionalidad del sistema ambiental no es ajena al deterioro de la acción política e institucional, especialmente expresado en fenómenos de corrupción local y territorial, los cuales se han venido incrementando en los últimos años. Teniendo en cuenta que las corporaciones son un componente muy importante del poder local, es necesario evitar la captura de sus consejos directivos por parte de fuerzas ajenas a los intereses de una sana política ambiental.
- El sector productivo es responsable de un necesario proceso de corrección de los mecanismos de otorgamiento de licencias y permisos ambientales. La nueva aproximación empresarial a la responsabilidad social y ambiental, junto con las recientes modificaciones legales, son fundamentales para superar las limitaciones y la debilidad del régimen sancionatorio actualmente existente. La legislación en esta dirección, recientemente aprobada, es un claro ejemplo de los logros que se obtienen cuando se buscan ajustes mediante posiciones de consenso.
- El cambio de enfoque de la cooperación internacional hacia una concepción sectorial, tal como la que ha venido liderando el gobierno

**E**n la gestión del sistema de áreas protegidas y, en general, de los procesos de conservación de la biodiversidad, se debe analizar con detenimiento la carencia de un sistema educativo que induzca a la población local a permanecer en el territorio, con una visión de conservación y manejo sostenible de los ecosistemas naturales. Además del fortalecimiento de las autoridades ambientales, este es un requisito fundamental para garantizar el éxito de las políticas de conservación.



de los Países Bajos, es un acierto frente al desordenado proceso de acceso a recursos de cooperación que caracterizaba al SINA.

- Existen grandes retos para enfrentar las debilidades en las relaciones entre la política ambiental, el manejo de tierras, el ordenamiento territorial y las funciones específicas de los distintos tipos de instituciones.
- Es necesario enfrentar de manera efectiva los fuertes conflictos de competencias entre las autoridades ambientales y los centros urbanos y distritos turísticos, con las corporaciones autónomas regionales que tienen bajo su jurisdicción estos territorios. Las agendas ambientales, rurales y urbanas, deben estar mucho más integradas, teniendo en cuenta las particularidades de los diversos actores relacionados con ellas.
- En particular, la gestión de los recursos hídricos se caracterizaba por altos niveles de dispersión institucional. La disponibilidad de nueve billones de pesos para invertir en los próximos tres años en agua potable y saneamiento básico, obliga al MAVDT a afinar sus instrumentos para garantizar la sostenibilidad del recurso, con un adecuado manejo de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas estratégicos, tales como los páramos. Igualmente, obliga a garantizar la forzosa concurrencia de esfuerzos y recursos de la Nación, de los departamentos, de los municipios y de las corporaciones autónomas. Solo así se puede garantizar la compatibilidad de las inversiones ambientales, con las orientadas hacia la infraestructura de agua potable y saneamiento.
- El modelo institucional que integra la política ambiental con la de vivienda, agua potable y

saneamiento, y desarrollo territorial ha generado claros beneficios, especialmente al proporcionarle mayor estatus al ministerio, en particular, en el terreno de las relaciones interministeriales. De todas formas, es necesario generar ajustes para fortalecer una dirección estratégica de estos diversos componentes de la política, sin necesidad de retornar al anterior esquema institucional desagregado.

## NOTA

- 1 Sánchez-Triana, Ernesto, Kulsum Ahmed and Yewande Awe (editors) *Environmental priorities and poverty reduction : a country environmental analysis for Colombia*, The World Bank, Washington, DC, 2007
- 2 Rudas, Guillermo. «Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones 2007-2010». En Rodríguez Becerra, Manuel (editor) *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2008.
- 3 Rudas, *op cit.*
- 4 Yale University and Columbia University, 2008 *Environmental Performance Index* (<http://epi.yale.edu>)
- 5 Mance, Henry. «El ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006», Foro Nacional Ambiental, *Documento de políticas públicas*, no. 11, marzo de 2007.
- 6 Quinaxi, «Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental, PENIA. Institutos de Investigación Adscritos y Vinculados al MAVDT», Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, diciembre de 2007.
- 7 En esta sección se presenta una síntesis de las principales ideas expresadas por el ministro Juan Lozano y la viceministra Claudia Mora, durante su activa participación durante todo el desarrollo de la mesa de expertos.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR GUILLERMO RUDAS, PROFESOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA -INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES (IDEA). LA MESA DE EXPERTOS FUE ORGANIZADA POR EL FORO NACIONAL AMBIENTAL, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y EL BANCO MUNDIAL, BOGOTÁ DC, JULIO 10 DE 2008

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, FRANCISCO CANAL, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: FORONACIONALAMBIENTAL.ORG.CO